Biennale Democrazia

Tommaso Padoa-Schioppa

DEMOS E CRAZIA IN EUROPA

Torino, 26 aprile 2009

---

1. Sono grato, come cittadino, a chi ha organizzato questi giorni di riflessione e dibattito sulla democrazia e mi ha invitato a parteciparvi. Condivido la convinzione che la democrazia sia sempre minacciata e che l'indispensabile difesa contro le malattie che continuamente la colpiscono siano gli anticorpi costituiti dalla coscienza civile dei cittadini. Di quanto possa essere forte la risposta a chi si adopera per tenere desta questa coscienza, abbiamo una stupenda dimostrazione qui a Torino in questi giorni.

Le mie considerazioni di oggi muovono dalla osservazione che la democrazia è l'unione di due sostantivi, nessuno dei quali deve divenire vassallo dell'altro: il popolo e il governo, il Demos e il Kratos. Kratos è parola greca che si traduce in 'autorità, forza, potenza' e che perciò racchiude la prerogativa indispensabile a ogni governo.

2. La democrazia - nell'Unione europea in quanto tale e singolarmente negli stati che ne fanno parte, nell'Italia in modo particolare - soffre oggi di uno stesso male: la crescente difficoltà di ogni governo, centrale o locale, nel corrispondere a quelle tra le esigenze del popolo, dei cittadini, che è suo compito soddisfare. Non sono patologie uguali e coincidenti quasi per caso; è un'unica patologia che si manifesta in punti diversi del corpo sociale.

Lo iato tra i bisogni del Demos e l'operare del Kratos costituisce oggi, a mio giudizio, uno dei maggiori pericoli per la sopravvivenza della democrazia come forma di governo fondata su principi di responsabilità, autonomia e uguaglianza. E ritengo che esso non possa essere corretto se non operando simultaneamente sui governi di diverso livello, municipale, regionale, nazionale, europeo, mondiale.

Tra poche settimane gli europei sceglieranno il loro Parlamento: la chiamata alle urne è il momento centrale di una democrazia perché è allora che il popolo si esprime. Si teme che molti elettori non parteciperanno al voto del 7 giugno; e se quel timore sarà confermato dai fatti, sentiremo dire che agli europei poco importa dell'Unione europea. Qualche storico più esperto del futuro che del passato, fedele al luogo comune nazionalista, ci ripeterà che c'è poco da stupirsi perché 'l'ideologia europeista è falsa, le sue promesse sono false, impossibili da realizzarsi.' Ci annuncerà con frase lapidaria che 'non ci sarà mai uno stato federale europeo.'

Chi vi parla, non ha lo stesso dono di conoscere il futuro, anzi ritiene che ci sia sempre, davanti a noi, più di un futuro possibile e che, quali uomini nella storia, nostro compito sia di adoperarci perché si realizzi il migliore tra essi, non di speculare sul come andrà a finire per fare scommesse sul probabile vincitore.

Il luogo comune nazionalista lega strettamente l'antieuropeismo al tema della democrazia. E lo fa argomentando pressappoco così: l'Unione europea è una costruzione politica dove la democrazia è impossibile perché 'manca il Demos'. Il Demos è nazionale e perciò i veri depositari della democrazia sono e non possono che essere gli stati nazionali; ergo, l'unione politica dell'Europa, lo stato federale europeo, è al tempo stesso impossibile, indesiderabile e incompatibile con l'ideale democratico.

Nelle mie parole di stamattina mi propongo di mostrare che la tesi ora enunciata è fallace e pericolosa proprio per la democrazia in Europa. Nella realtà di oggi i bisogni degli europei eccedono le capacità dei loro governi nazionali, che tuttavia rimangono i formali titolari del potere; quei bisogni sono anche il fondamento su cui da decenni si sta edificando un governo europeo, che integra le funzioni dei governi nazionali e locali. Se oggi l'Unione europea ci delude è perché l'edificio è incompiuto; *l'Europa che c'è*, è democratica ed è presidio della democrazia nei paesi membri; la non-Europa, *l'Europa che manca*, contraddice le esigenze del suo popolo e mette a repentaglio la democrazia. Difendere la democrazia e realizzare un'Europa unita sono perciò, e devono essere, uno e un solo impegno; non si può difendere la democrazia se non si affronta in modo corretto la questione del governo europeo.

Questa è la sintesi. Poiché il luogo comune mette le sue radici nella confusione del ragionamento e delle definizioni, la maggior parte del mio dire verterà su questioni concettuali. Ma si vedrà presto quanto siano concreti ragionamenti che sembrano astratti.

3. Sappiamo tutti che la democrazia è, tra le risposte possibili alla domanda 'chi deve governare?' quella che dice: deve governare il popolo, il Kratos deve essere del Demos.

È una risposta che sembra semplice. Ma se ci riferiamo a tempi e luoghi reali, ci accorgiamo subito che la risposta democratica è difficile da applicare se non sono state prima affrontate altre domande come queste: *perché* occorre un governo? quali sono i suoi *compiti*? di quali *strumenti* deve disporre? governo al singolare o governi al plurale, a diversi livelli? Gli istituti e le procedure in cui si traduce l'affermazione 'deve governare il popolo' hanno un solido fondamento soltanto se sono coerenti con le risposte date a queste altre domande. Soltanto se quella coerenza c'è si realizzano i principi stessi che fanno ritenere la democrazia preferibile ad altre forme di governo: principi di responsabilità, di uguaglianza, di autonomia. Infatti, un governo che avesse compiti impossibili o strumenti perversi, o che pretendesse di governare persone che non hanno nulla in comune, non sarebbe buongoverno neppure se fosse scelto dal popolo; mancherebbe dello stesso fondamento etico insito nel principio democratico.

4. Con quale criterio tracciare il perimetro del governo: un criterio antropologico, geografico, un altro ancora? Iniziamo dalle *persone*, quelle per le quali il governo esiste e che in democrazia scelgono il governo e chiediamoci come si costituisce l'aggregato umano - il Demos - cui fa riferimento il governo.

La risposta della *storia* è mutata nel tempo e nello spazio. Non appare un criterio univoco che abbia percorso i secoli e i continenti. La formazione del Demos spesso è stata frutto del caso. In Europa per molti secoli il perimetro del governo fu tracciato sul campo di battaglia o nella camera da letto, conquiste militari e matrimoni dinastici. All'auspicio 'pace in terra agli uomini di buona volontà' gli uomini hanno risposto provando e riprovando: oltre all'alcova, la religione, la lingua, la razza, la classe. E i tentativi sono quasi tutti finiti nel sangue del campo di battaglia. Nell'ossario di Verdun sono raccolte le ossa indistinguibili di un milione e mezzo di uomini che si sono uccisi a vicenda per spostare di poche centinaia di metri il confine del governo francese e di quello tedesco.

La risposta della *ragione* è, invece, univoca: istituire un governo è *necessario* là dove bisogni, scopi, esigenze comuni a più persone possono essere conseguiti *soltanto*

attraverso decisioni, azioni, iniziative, risorse che siano anch'esse comuni. Altrimenti quei bisogni rimarrebbero insoddisfatti, primo fra tutti il bisogno di sicurezza: senza un governo non ci sarebbero pace, né giustizia, né rispetto dei contratti, nessuno degli elementi che danno sicurezza alla nostra vita individuale e collettiva, che ci mettono al riparo dal sopruso, dalla prepotenza e dalla sopraffazione. Ma senza un governo non ci sarebbero nemmeno costruzione e manutenzione delle strade, pulizia dell'aria e delle acque; senza un codice della strada gli incidenti di traffico aumenterebbero a dismisura.

5. Questa risposta individua un Demos-della-ragione e ritiene che il campo del governo sia definito da fattori oggettivi piuttosto che soggettivi, dal bisogno più che dall'affezione, *res publica* piuttosto che *idem sentire*; significa porre a base del governo non un'originaria intenzione di '*mettersi* insieme', bensì il fortuito '*essere* insieme'. Istituire un governo non è una scelta di elezione, ammesso che sia scelta, è un piegarsi alla necessità.

Ciò che innanzi tutto hanno in comune i governati non sono affinità di gusti e di costumi, simpatia reciproca, o spirito di rinuncia. È la tensione tra due opposti: vicinanza, contiguità, dipendenza reciproca, sì; ma nello stesso tempo diversità di preferenze e di opinioni, ostilità potenziale, costante impulso a prevaricare e sopraffare. Proprio questa tensione crea lo spazio in cui si insedia il governante – re, o tiranno, o saggio legislatore – il quale soddisfa ad un tempo (e in proporzioni diverse secondo la sua natura e le circostanze) il suo gusto del potere e il bisogno del popolo. La combinazione della vicinanza e del - possibile, probabile - disaccordo dà luogo a una sorta di convivenza forzata, la cui manifestazione più significativa è il condominio.

6. Più forte, più frequente, più seducente di quella della ragione è però, ancora oggi, la risposta del *cuore*. Per essa, quel Demos che entra nella parola 'demo-crazia' è, deve essere, unito non tanto dalle cose quanto dagli elementi culturali, di costume, etnici, religiosi, linguistici che oggi tanto spesso vengono associati alla parola popolo o alla parola nazione e che si ritiene siano cementati da un sentimento comune. Stato e nazione, Kratos e Demos-del-cuore devono dunque coincidere. Ne consegue che la democrazia non è possibile se non per una comunità di affetti, che una società degli affetti è condizione necessaria dell'esistenza di un governo e perciò presupposto della democrazia.

Curiosamente, gli argomenti portati a sostegno di questa tesi sono assai simili – pericolosamente simili, vorrei dire - a quelli invocati a sostegno della democrazia *tout court*: indipendenza, libertà, autonomia. Si è detto, si dice, che un popolo deve costituirsi in potere sovrano, in Stato, per avere – giustappunto - indipendenza, libertà e autonomia, per non dipendere da poteri esterni, per non essere oppresso da altri popoli, per vivere a modo proprio, per non perdere le proprie tradizioni e la propria identità.

A prima vista, paiono argomenti convincenti. Tuttavia una riflessione più approfondita e spassionata porta necessariamente a una conclusione opposta: la risposta del cuore è errata sul piano concettuale, smentita dalla storia, pericolosa per la civiltà umana, nefasta per la democrazia.

Chiunque voglia riflettere e approfondire, non può non vedere che quella risposta tiene il governo e la democrazia nella condizione di ostaggi in cui li ha posti il mito romantico della nazione negli ultimi due secoli, un tempo brevissimo nel corso delle vicende umane. E non può non vedere come, nel suo pur breve arco di vita, quel mito abbia prodotto e continui a produrre catastrofi umane, come abbia distrutto interi

popoli e come rischi di travolgere i principi stessi che rendono la democrazia una forma di governo superiore alle altre.

Chiediamoci: quale sarebbe il regime appropriato per definire i rapporti tra esseri umani che *non* sono uniti da alcun vincolo affettivo o anche solo di cultura e di costumi, ma che tuttavia hanno esigenze comuni e dipendono gli uni dagli altri perché hanno lo stesso bisogno di sicurezza, scambiano i propri prodotti, sono soggetti alle stesse minacce climatiche, solcano gli stessi mari e gli stessi cieli, danno e ricevono flussi migratori? Chi ritiene che la formazione di un governo sia giustificata solo qualora esista un Demos-del-cuore, un *idem sentire*, risponde: il regime appropriato è l'anarchia, la legge della giungla. *Tra* i popoli devono valere la legge del più forte e la guerra di tutti contro tutti, proprio quei metodi che *entro* ciascun popolo sono stati sostituiti dal governo e dalla legge.

Ma quale persona razionale può non vedere subito che una simile risposta e proposta è semplicemente cervellotica perché contraddice del tutto i propri stessi presupposti? Per un popolo la sicurezza è un bisogno primario così come lo è per l'individuo. E allora, come potrà mai la legge del più forte dare a un popolo, alla comunità di affetti che esso costituisce, la sicurezza che non subirà la prepotenza e il sopruso di altre comunità più forti, più aggressive, intenzionate a conquistarlo o addirittura a sterminarlo? E poi, dove finisce un popolo e dove ne inizia un altro? E che fare dei territori dove più popoli sono mescolati? E che cosa identifica un popolo? E chi decide se io appartengo a un popolo o a un altro? E che si fa nei confronti dei membri dei popoli cui viene meno l'*idem sentire* ma che continuano a osservare le leggi?

Sono le questioni e le domande che hanno tormentato generazioni di europei e solcato di morte il continente. Esse hanno distillato infine una chiara risposta: se persino entro una riconosciuta comunità la sicurezza è minacciata dalla prepotenza di alcuni suoi membri, onde un governo è necessario, allo stesso modo, guidati dalla ragione, occorre creare un 'Demos dei Demos' che dia sicurezza e giustizia nei rapporti tra essi. Ciò che è buono per *un* popolo è buono anche per *i* popoli al plurale, perché è evidente che ciascuno di essi sarebbe ancor più minacciato nella sua sopravvivenza se non esistesse alcun potere superiore, alcun governo dei popoli. La sicurezza dei popoli la si trova non nell'indipendenza assoluta e illusoria, bensì seguendo lo stesso principio di ragione che ha instaurato, entro ogni popolo, entro ogni comunità, la pace e il primato del diritto sulla forza.

La conclusione è una sola: il Demos della democrazia deve essere definito dalla ragione e non dal cuore. Poco importa sapere se le persone si siano scelte a vicenda o no, né sapere quali sentimenti le leghino; il più delle volte non si sono affatto scelte, sono convenute nello stesso luogo come i condomini si sono trovati a detenere millesimi di uno stesso stabile o come movimenti migratori hanno portato gruppi umani disparati a insediarsi nelle stesse terre. Sono persone e gruppi spesso addirittura infastiditi dalla vicinanza e dalla reciproca dipendenza, che mal sopportano la loro diversità di abitudini, di gusti e di stili di vita. Chi non ricorda le tensioni che determinò in questa città l'ondata di immigrazione dal Mezzogiorno una o due generazioni fa?

7. Quanto detto finora significa che non si può parlare di Demos se non si parla, oltre che delle *persone*, delle *cose*, della *res publica*, perché è innanzi tutto dalle cose che nasce la necessità di un governo: esigenze, scopi, bisogni che sono comuni a più persone e che possono essere conseguiti *soltanto* attraverso decisioni, iniziative, risorse anch'esse comuni.

Le ‘cose’, la *res publica,* la scienza economica le chiama ‘beni pubblici’ e le definisce come quei beni e servizi che né il mercato né l’azione individuale sono in grado di produrre e che per ciò stesso costituiscono la ragione d’essere del governo: si chiamano sicurezza, giustizia, rispetto dei contratti, salvaguardia delle risorse naturali e dell’ambiente, strade e altre opere di ingegneria. Gli economisti dicono che i beni pubblici hanno la duplice caratteristica della non-esclusione e della non-rivalità: una volta prodotti nessuno può essere impedito dal goderne, e l’usarne da parte di uno non riduce la quantità a disposizione di altri. Le forze armate difendono tutti; se l’aria e le strade sono pulite, lo sono per tutti (e tra i ‘tutti’ ci sono quelli che evadono il fisco).

Dobbiamo però chiederci: che significa ‘tutti? e che significa la parola ‘pubblico’ riferita alle cose che costituiscono il Demos? Nessuna delle due parole, infatti, ha un significato univoco; ci sono *tutti* i condomini e *tutti* gli abitanti della contrada, *tutti* i senesi e *tutti* i toscani, *tutti* gli italiani, *tutti* gli europei, *tutta* l’umanità. Ognuno di noi è parte di un sistema di interdipendenze a più dimensioni; condivide con gli altri condomini l’uso dell’ascensore e la protezione del tetto; con i cittadini del comune la nettezza urbana e il giardino pubblico; con gli abitanti della regione il trasporto pubblico locale; con la comunità nazionale l’amministrazione della giustizia e il sistema previdenziale; con L’Unione europea l’euro e il mercato unico; con l’intero mondo l’effetto serra e le regole di navigazione aerea e marina. Ognuno di noi è membro di molte collettività umane, via via più ampie, ciascuna definita da interessi comuni e dipendenze reciproche e ognuna di esse richiede forme di governo. Se ne possono contare, per ogni persona, almeno cinque: municipio, regione, paese, continente, mondo.

La parola governo deve dunque essere declinata al plurale non solo lungo la scala orizzontale della *giustapposizione* sulla superficie terrestre, ma anche, e forse ancor più, lungo quella verticale dell’*inclusione*, delle cerchie sempre più ampie di esseri umani a cui ciascuno di noi contemporaneamente appartiene.

8. Attenzione: non c’è democrazia se il Demos più ampio opprime il più ristretto; né se quest’ultimo impedisce al più ampio di governare la *sua* cosa pubblica. I principi di responsabilità, autonomia e rappresentatività che danno valore alla democrazia facendola preferire ad altre forme di governo sono pienamente realizzati soltanto quando si applicano – in forme necessariamente diverse - a tutti i livelli di governo. Per la persona che aspira alla libertà e alla responsabile partecipazione alla vita della polis, la democrazia in un solo paese è non solo incompleta, è anche precaria, costantemente esposta a pericolo di morte.

Questi concetti semplici sono oscuri alla retorica dei luoghi comuni antieuropei, ma erano chiarissimi a Dante Alighieri, che distingue in modo sublime tra la ragione e gli affetti. Nel *De Vulgari Eloquentia* egli scriveva, a proposito delle lingue: “Chiunque ha ragione così guasta da ritenere che il proprio luogo natio sia il più bello sotto il sole, parimenti stima il volgare proprio, o lingua materna, al di sopra di tutti gli altri; e per conseguenza crede che proprio esso sia stato la lingua di Adamo. Io invece, cui il mondo è patria come l’acqua ai pesci, - benché abbia bevuto dell’Arno prima di mettere i denti e tanto ami Firenze che, per amor suo, soffro ingiustamente la pena dell’esilio - appoggio la bilancia del mio giudizio sulla ragione e non sull’affetto. E pur se al mio piacere e alla sensazione del mio appetito sensitivo non si presti luogo, al mondo, migliore di Firenze, - io […] ho ponderato e fermamente ritengo esservi molte regioni e città più nobili e più deliziose della Toscana e di Firenze, di cui sono originario e

cittadino, e parecchi popoli e stirpi usare una lingua più gradevole e più utile di quella che usano gli Italici".

9. Dopo aver detto del Demos, veniamo al Kratos, il secondo termine della demo-crazia, il potere.

Abbiamo già osservato che il governo è necessario perché il Demos è diviso. Ogni cosa pubblica (dall'ascensore alla biosfera) è *una*, ma i modi di realizzarla sono *molti* e su di essi divergono sia le opinioni sia gli interessi: l'alta velocità può diversamente percorrere le valli del Piemonte e l'autostrada del Tirreno può traversare la Maremma in punti diversi. E poiché i servizi e i beni pubblici non possono essere prodotti dall'interazione spontanea di comportamenti individuali privi di regole, è necessario che qualcuno decida e agisca per tutti. Per far ciò deve avere, secondo un codice da tutti riconosciuto (una costituzione) capacità di decidere e mezzi per agire; e deve potere attuare le decisioni prese, anche quando parte del popolo le ostacola. Questo è il Kratos: fare e far rispettare la legge, imporre - se necessario con la forza – le deliberazioni legittimamente assunte, far rispettare i contratti liberamente stipulati tra singoli soggetti, difendere il territorio chiamando i cittadini alle armi e mandandoli a morire.

Ma il governo deve disporre di forza e di autorità anche per un diverso e più profondo motivo, un motivo che attiene non alla divisione del Demos ma al corretto rapporto tra esso e il Kratos. Questo motivo si può esprimere con una formula: *chi governa deve essere scelto da chi è governato, ma deve governare chi lo ha scelto.*

Spieghiamo la formula iniziando dalla sua seconda parte, *chi governa deve governare chi lo ha scelto.* In un regime autocratico, Ulisse ordina ai suoi marinai di legarlo all'albero maestro e di turarsi le orecchie con la cera affinché non sentano né il canto delle sirene né il suo contrordine. Ma in democrazia Ulisse è scelto dal popolo, e il popolo è la sirena; è allora Ulisse che deve riempire di cera le proprie orecchie per non udire il popolo che gli chiede di cambiare rotta non appena la navigazione si fa difficile. E perché la critica degli avversari della democrazia non appaia fondata al popolo stesso, inducendolo a invocare l'autocrate, è necessario che il governo governi davvero; non dimentichiamo che per secoli e secoli il pensiero politico ha identificato la democrazia con l'anarchia e la corruzione. Perché la democrazia funzioni occorre un grado di autonomia del governante dai governati.

Quanto alla prima parte della formula - *chi governa deve essere scelto da chi è governato* – essa qualifica quanto ora detto sull'autonomia del governante e tocca il tema dell'interesse generale. Dovrebbe essere considerato ovvio, innanzi tutto, che i beni pubblici appartengono al Demos, non al Kratos. Ma va anche detto ciò che è meno ovvio: i beni 'pubblici' *non* sono il bene di un'entità astratta come la collettività, la polis o la patria; sono il bene 'privato' dei membri stessi del Demos, di quegli stessi cittadini, imprese, famiglie, associazioni che perseguono il proprio interesse individuale; costoro (e siamo noi) 'consumano' beni pubblici esattamente come consumano cibo, vestiti e svaghi. L'interesse generale si chiama così perché è *un* interesse particolare di tutti, non *l*'interesse particolare di un soggetto terzo. Lo stato, la patria, la nazione non sono il soggetto che *consuma* il bene o il servizio pubblico; sono semmai il soggetto attraverso cui i cittadini che lo consumano collettivamente lo *producono*.

Parlare di sacrificio dell'interesse particolare all'interesse generale è espressione abusata e falsa; se si ponessero in gerarchia tutti i nostri interessi particolari (conseguibili individualmente, o attraverso il mercato o, ancora, attraverso il governo)

risulterebbe immediatamente chiaro che i primi posti della graduatoria sono occupati da interessi che solo il governo può soddisfare: sicurezza, giustizia, solidarietà, istruzione.

10. Da quanto siamo venuti dicendo è possibile trarre considerazioni, giudizi, indirizzi d'azione riferibili alla nostra democrazia, quella di noi europei viventi in Italia, in Piemonte, a Torino. Il cittadino di Torino che qui ascolta (così come il suo simile a Siviglia, Monaco o Copenhagen) vivrà in una democrazia compiuta solo il giorno in cui *per ognuna* delle comunità di persone tra loro interdipendenti alle quali appartiene (lo ripeto: città, regione, stato, Europa, mondo) esisterà un governo che abbia due caratteristiche: essere stato scelto liberamente dal suo Demos, essere dotato del Kratos necessario a governarne la *res publica*. Sono necessarie entrambe, perché la parola democrazia è l'unione di due sostantivi.

Salta subito agli occhi quanto l'umanità sia ancora lontana da quella condizione e quanto vasta sia l'opera da compiere per realizzare l'ideale della demo-crazia.

11. Ebbene, nel nostro continente viviamo in questa penosa condizione: all'Europa sono assegnati compiti possibili, ma è negato il Kratos; agli stati è dato il Kratos, ma sono assegnati compiti impossibili. Sono due facce di una stessa contraddizione che mette a repentaglio la democrazia.

La situazione dell'Europa può essere sintetizzata in pochi punti.

Primo: il Demos-della-ragione europeo esiste. La cosa appare evidente oggi ancor più di quando furono gettate le basi della costruzione europea. Se allora, alla fine del ciclo di guerre che va dal 1870 al 1945, la *res publica* era innanzi tutto la pace, il disperato bisogno di dare alle relazioni tra gli stati europei una base meno precaria dell'equilibrio delle forze, oggi è evidente che la *res publica* europea si è estesa a dismisura. Quasi più nessuno dei classici beni pubblici è tale per una sola delle ventisette comunità nazionali in cui il popolo europeo è ancora frammentato: non la sicurezza a, e oltre, le frontiere, non la prosperità economica, non la stabilità monetaria e finanziaria, non la salvaguardia dell'ambiente, né la sfida energetica, né la lotta all'evasione fiscale o al crimine organizzato, né la difesa degli istituti dello stato sociale, né il governo dei flussi migratori o della società multiculturale. Nulla di tutto ciò è più cosa pubblica esclusiva degli stati 'storici', nemmeno del maggiore tra essi, la Germania, che fonda il suo benessere sulle esportazioni, che affida la propria difesa alla Nato, su cui i venti portano aria inquinata da fabbriche collocate fuori dai suoi confini, che mette i propri marchi su prodotti manufatti in altri paesi, che si sente minacciata dall'instabilità finanziaria dell'ex impero sovietico e dai paradisi fiscali che la circondano.

Secondo: una costruzione politica fondata sulla res publica europea già esiste. La condizione di reciproca dipendenza gli europei l'hanno iscritta in quella che è, a tutti gli effetti, la loro costituzione (che cos'è, infatti, se non una costituzione, una legge comune riconosciuta - nei fatti, nella dottrina e nei tribunali - come più forte delle leggi nazionali?). Chi legga i Trattati europei vi trova elencati i beni, i fini comuni, i principi dell'Unione in modo del tutto equivalente a quello che leggiamo nel preambolo o nella prima parte delle costituzioni degli stati: pace, sicurezza, diritti umani, libertà di circolazione dei beni e delle persone, protezione dell'ambiente, stabilità e solidarietà economica, e via dicendo. I trattati, inoltre, danno vita (ed è perciò che sono una costituzione e non una semplice dichiarazione) a istituzioni, regole e poteri deputati al governo della *res publica* europea, cioè al perseguimento dei fini e alla 'produzione' dei

beni che essi definiscono pubblici per i cittadini dell'Europa, non degli abitanti dei singoli stati, o delle regioni entro essi, o delle città e dei villaggi.

Terzo: la costituzione europea è democratica. Le istituzioni europee previste dai trattati – soprattutto il Parlamento e la Commissione – sono infatti costruite, benché in maniera imperfetta, secondo i canoni della democrazia parlamentare: il Parlamento è eletto dal popolo e solamente in virtù di un suo voto di fiducia la Commissione acquisisce i suoi poteri. Certo, nessuna democrazia è mai perfetta e quella dell'Unione lo è forse meno di quella di altri stati che si dicono democratici: in particolare, la co-decisione del Parlamento europeo non è completa. Ma parlare di deficit di democrazia come se fossimo in presenza di una forma di governo basata su altro che la volontà del popolo è del tutto improprio.

Quarto: un grave difetto di costruzione impedisce al governo dell'Unione di svolgere appieno il proprio compito. Il difetto riguarda la capacità di funzionamento del governo, non la sua rappresentatività o il legame con la volontà del popolo. La democrazia è realizzata solo in parte non perché manchi il Demos europeo o perché sia debole il nesso tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione, bensì perché manca il Kratos: mancano la capacità di decidere e i mezzi per attuare le decisioni. E la carenza persiste nonostante che gli abitanti dell'Europa abbiano in misura fortissima i requisiti sia per essere qualificati come un Demos-della-ragione sia per riconoscersi come un Demos-del-cuore.

12. La carenza di Kratos riguarda il Consiglio dei Ministri dell'Unione, che è l'istituzione europea disgiunta dalla volontà del popolo europeo, ed è determinata da due sue caratteristiche: la composizione intergovernativa e la regola dell'unanimità. Il Consiglio è formato da ministri degli stati Membri e non prende decisioni – salvo in casi rari o insignificanti – se non c'è l'accordo di tutti.

Prese insieme, le due caratteristiche fanno del Consiglio un tavolo di negoziati tra governi, nel modo classico delle relazioni internazionali, non un organo collegiale nel modo delle istituzioni di governo delle realtà statuali. Nessuno dei membri 'decidenti' del Consiglio è investito di un mandato europeo, nessuno di loro rappresenta l'Unione, quasi nessuno dedica alla sua funzione di componente del Consiglio più di un breve tempo di preparazione durante il viaggio verso Bruxelles, nel quale prende conoscenza delle decisioni preparate dagli apparati amministrativi, legge il menu del pasto precotto che consumerà nelle poche ore che seguiranno.

Se non si è tutti d'accordo, non si decide; se non si decide, l'Unione con la 'u' maiuscola esiste solo nella retorica dei comunicati, non esiste come unione con la 'u' minuscola, come soggetto politico. Il popolo, rimasto senza governi, è scontento e diserta le urne o boccia l'Europa nei referendum. L'opinione superficiale dei commentatori decreta che il popolo non c'è, che l'Europa unita è impossibile, che 'non ci sarà mai uno stato federale Europeo'. L'Europa è invece soltanto incompiuta e per questo, *anche* per questo, è incompiuta la democrazia in cui viviamo.

13. Proclamare l'impossibilità dell'Europa unita (così come, anni fa, ammonirmi che mai ci sarebbe stata, né avrebbe potuto esserci, una moneta europea sicché adoperarsi per essa era un andare a caccia di farfalle) è semplicemente una sciocchezza. Lo dimostrano tre formidabili personaggi: la ragione, l'esperienza storica e la realtà.

La ragione ci obbliga a riconoscere, come abbiamo visto, che un governo è reso necessario dalla semplice esistenza di una *res publica*. Se tra i condomini vi è

interdipendenza, dunque impossibilità di conseguire da soli i propri fini, occorre unire le forze e conviene darsi regole e giustizia per uscire dalla guerra di tutti contro tutti. È così anche, anzi soprattutto, quando manca l'*affectio societatis*.

L'esperienza storica mostra che gli uomini si sono mostrati pienamente capaci di attuare, per libero concorso di volontà, la soluzione suggerita dalla ragione e di costituire un governo nuovo. Essa ci mostra anche che nel corso dei secoli il Demos che ho chiamato 'del cuore' è stato assai più spesso l'effetto che l'origine delle unioni politiche. Non fu certo l'affezione a unire gallesi, inglesi, scozzesi e irlandesi sotto un'unica corona, né affezione quella che pose l'Aquitania sotto il potere del re di Francia. E passarono secoli di odio e di repressione prima che si affacciassero sulla scena i cantori del popolo francese e del popolo britannico.

L'osservazione dei fatti, infine, mostra che il patrimonio comune di tradizioni, costumi, istituzioni, cultura esiste eccome, solo che gli europei si confrontino con gli altri popoli del pianeta, anziché soltanto tra loro. Qualunque abitante di uno dei ventisette paesi dell'unione passi anche solo pochi giorni in un altro continente si rende immediatamente conto di essere europeo e si qualificherà come tale a chiunque lo interroghi, oltre che come cittadino del suo paese e nativo di una città e di una regione di questo. Nella loro varietà, articolazione, continua osmosi, sono europee l'arte e i costumi, il diritto e gli stili di vita, la storia e le istituzioni sociali. I pretesi ostacoli al compimento dell'unione, come quello della pluralità delle lingue, sono argomenti futili: nel mondo ci sono seimila lingue e 'solo' duecento stati sovrani; quando fu fatta l'unità d'Italia l'italiano era parlato in casa da una percentuale infima della popolazione; mentre alcuni degli stati dell'Unione dovettero quasi inventarsi una lingua nazionale andando a ricavarla dai dialetti parlati dai contadini. Gli elementi oggettivi per cui gli animi del popolo si potrebbero infiammare per il mito della nazione europea così come si infiammarono per il mito della nazione tedesca o italiana ci sono tutti.

14. Spesso chi afferma l'impossibilità dell'unione se ne dichiara dispiaciuto; ci assicura che nessuno più di lui vorrebbe essere smentito dai fatti; rende omaggio alla tesi europeista, anche se la relega sorridendo nel paese che non esiste, nel non-luogo che Tommaso Moro chiama U-topia. Per il presente, si dichiara indisponibile a qualsiasi impegno europeo, perché incamminarsi verso una meta irraggiungibile, arruolarsi per una battaglia impossibile sarebbe tempo sprecato e sottrarrebbe energie preziose ad altre imprese meno esaltanti, sì, ma realizzabili.

Ma se ci sarà o no, un giorno, uno stato federale europeo non lo sappiamo. Sappiamo che esso è auspicabile, che il futuro è aperto, che l'unione politica dell'Europa è possibile, che realizzarla dipende anche da noi, che senza di esso la nostra democrazia resterà incompiuta.

15. Da dove potrebbe venire l'impulso a correggere gli attuali difetti della costruzione europea, a completare l'unione politica dell'Europa e dunque a realizzare più pienamente la democrazia nel nostro continente?

Non verrà certo dall'alcova, né dal ferro e dal fuoco con cui le grandi monarchie europee formarono gli stati sovrani dal medioevo sino alla fine del diciottesimo secolo e con cui Napoleone e poi Hitler tentarono di unificare l'Europa. Quel tempo è passato e lo sappiamo.

Ma è anche assai difficile che venga dal mito romantico della nazione che negli ultimi due secoli ha sostituito la camera da letto e il campo di battaglia e portato alla

costituzione in stato della nazione tedesca, di quella italiana e poi di tante altre: Estonia, Lituania, Slovacchia, Ucraina, Montenegro e via dicendo. Sebbene molti non lo sappiano, forse per l'Europa anche quel tempo è passato. Il mito nazionale, cui essi devono la propria esistenza, i governi ora lo usano per impedire il nascere di un pieno governo europeo e per conservare le parvenze del loro potere anche oggi che i problemi da affrontare sono divenuti più grandi di loro.

Una cosa è l'*esistenza* di un Demos del cuore, altra cosa è la *consapevolezza* di esso, altra ancora trasformare la consapevolezza in *azione* politica. In Europa il grande movimento di idee e di sentimenti che va sotto il nome di risveglio delle nazioni non sembra esaurito; lo vediamo nei Paesi baschi e nei Balcani, in Fiandra e in Irlanda. Ma invece che verso l'aggregazione, come nel diciannovesimo secolo in Italia o in Germania, sembra più spesso indirizzarsi verso la disgregazione. La memoria degli orrori delle guerre passate si dissolve; e alla generazione Erasmus l'Europa appare spesso come un edificio già costruito e abitato, non bisognoso di opere di completamento e di manutenzione. Questa generazione spesso ignora che così appariva l'Europa anche ai loro bisnonni nel 1914, prima che il colpo di pistola di Sarajevo li risvegliasse bruscamente. Per questa generazione la molla deve essere la passione civile, la passione della democrazia compiuta.